

EMN INFORM

Kolmandate riikide kodanike vastuvõtmine ettevõtlusega tegelemise eesmärkidel

1. SISSEJUHATUS

Selles EMN Informis võetakse kokku 2015. aasta mais avaldatud Euroopa rändevõrgustiku (ERV) uuringu „Kolmandate riikide kodanike vastuvõtmine ettevõtlusega tegelemise eesmärkidel“ peamised järeldused. Uuring põhines 24 (liikmes)riigi¹ ERV kontaktpunktide esitatud aruannetel, mille alusandmed koguti võrreldavuse tagamiseks ühtsete nõuete alusel. Peamised järeldused on esitatud allpool.

2. OLULINE TAUSTTEAVE

- ★ **Üha enam** kavandatakse ja rakendatakse poliitikat/programme ja kavasid eesmärgiga meelitada oma riiki kolmandate riikide kodanikke ning hõlbustada nende vastuvõtmist ettevõtlusega tegelemise eesmärkidel. Üle poole kõikidest ELi liikmesriikidest püüavad **aktiivselt ligi meelitada** investoreid ja äriomanikke, toetades sellega ühtlasi rahvusvahelist mobiilsust: nad rakendavad konkreetseid programme, mille raames **antakse** teatavaid **stiimuleid** ning **vähendatakse** riiki sisenemisel ja/või seal viibimisel kohaldatavaid **piiranguid**.
- ★ Kolmandate riikide kodanikest investorite ja äriomanike vastuvõtmine on Euroopa Liidu tasandil ühtlustamata. Liikmesriigid on nende rühmade jaoks kavandanud ja rakendanud **konkreetsed programme** vastavalt riigi prioriteetidele ja vajadustele ning riigisisesele õigusraamistikule on

vastuvõetavate kolmandate riikide kodanike määratluse ja **kategooriate** ning antavate stiimulite poolest väga erinevad. Riikide lähenemisviisid on paljudel juhtudel kehtestatud **suhteliselt hiljuti** ja vastuseks majanduskriisile – see on osaliselt toetava statistika ja rändeküsimuste paremat mõistmist tagava hinnangulise teabe piiratud kättesaadavuse põhjuseks.

- ★ Muude ettevõtjate alla kuuluvad (kuid mitte ainult) teenuseid osutavate **füüsiliste isikute** kuus eelnevalt kindlaksmääratud kategooriat vastavalt teenustekaubanduse üldlepingus (**GATS**) ja **Euroopa Liidu vabakaubanduslepingutes** sätestatud erikohustustele; ometigi ei tunnusta kõik liikmesriigid neid kategooriaid ja neid ei ole olemasolevate määratluste abil kõikides liikmesriikides eristatud.
- ★ **Rändepoliitika kavandamisel** püüavad liikmesriigid leida **õige tasakaalu** ühest küljest kolmandate riikide kodanikele antavate stiimulite ja õiguste ning teisest küljest tõhusat kontrolli ja turvalisi piire tagavate vastuvõtukriteeriumide vahel. Liikmesriigid rakendavad oma pädevust majandusrännet soodustava poliitika kujundamiseks ning **valivad välja meetmed ja kriteeriumid**, mis vastavad nende arvates kõige paremini nende riigi vajadustele, vastates samal ajal ka ettevõtjate nõudmistele ja toimides nende puhul stiimulina.
- ★ **Kõrge sisserändemääraga** liikmesriikides, kus rakendatakse ettevõtjatele kohandatud programme, on need välja töötatud ja/või neid kohandatud eesmärgiga tagada parem vastavus

¹ Austria, Belgia, Eesti, Hispaania, Horvaatia, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Küpros, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Tšehhi Vabariik, Ungari, Ühendkuningriik.

kohaliku turu vajadustele ja saada suuremad majanduslikku kasu. Üksikasjalikud vastuvõtukriteeriumid on nimme suunatud kolmandate riikide kodanike konkreetsetele rühmadele, kelle kohalolu annaks vastuvõtvale riigile, piirkonnale või teatavale majandussektorile kindlat lisaväärtust.

- ★ Mõningates **madalama sisserändemääraga** liikmesriikides on sisserändajatest investoritele suunatud programmid kavandatud alles hiljuti majanduse elavdamise meetmena või – edasipüüdlikumalt – (piirkondlike) investeerimiskeskuste loomiseks. Teiste liikmesriikide puhul tundub siiski, et sisserännet äriilistel eesmärkidel ei peeta prioriteediks või ei pöörata sellele suuremat tähelepanu.
- ★ Liikmesriigid tuginevad oma tavapärasele **meetmetele, et avastada** ärikanalite **ärakasutamist/väärkasutamist** Euroopa Liitu saabuvate sisserändajate poolt. Liikmesriigid kasutavat vastuvõtuetaapis kohaldatavaid kontrolle *võimalike* **ärakasutamise/väärkasutamise** juhtude avastamiseks ning tavaliselt avastatakse *tegelik* ärakasutamine/väärkasutamine näiteks elamisloa pikendamisel või konkreetsete kontrollide läbiviimisel.
- ★ Liikmesriigid on teatanud **üksikutest konkreetsetest juhtudest**, kus kolmandate riikide kodanikud on **investorina riiki sisenemist ära kasutanud / väärkasutanud. Ettevõtjate puhul on mõningad juhtumid tuvastatud konkreetsetes sektorites**, sealhulgas ehitus, tootlustus/restoranid, IT-teenused, transport, majutusteenused, kauplemisteenused, finantsteenused, jaemüük, põllumajandus ja puhastusteenused.
- ★ Kuigi **hindamised**, millega mõõdetakse selliste programmide panust riigi majandusse, on piiratud, selgub uuringust, et osa liikmesriike **on kohandanud oma programme aja jooksul keskendumiseks konkreetsetele prioriteetidele**, tehes samal ajal menetluslikke muudatusi, et suurendada tulemuslikkust ning käsitleda ärakasutamist ja väärkasutamist.

ERV UURINGU EESMÄRK

ERV uuringu eesmärk oli analüüsida ja paremini mõista ELi liikmesriikides kehtestatud **poliitikat ja konkreetseid tingimusi**, millega reguleeritakse järgmiste isikute vastuvõtmist äriilistel eesmärkidel:

- ★ **ELi-välised investorid**, kes ei viibi/ela veel üheski liikmesriigis (kes võetakse vastu pikaajalise viisa või elamisloa alusel ja kelle eesmärk on teha (suur) finantsinvesteering, kas finantstoodetesse või mõnda ettevõttesse, osalemata siiski ettevõtte igapäevases tegevuses või juhtimises);
- ★ **ELi-välised ettevõtjad**, kes ei viibi/ela veel üheski liikmesriigis (kes võetakse liikmesriiki vastu

pikaajalise viisa või elamisloa alusel, et i) luua ettevõtte ja osaleda selle juhtimises, ii) võtta üle ettevõtte/ettevõtted ja osaleda selle/nende juhtimises, iii) asuda tegutsema füüsilisest isikust ettevõtjana);

- ★ teised kolmandate riikide kodanikud, kes reisivad Euroopa Liitu äriilistel eesmärkidel (nn **teised ettevõtjad**), sealhulgas (kuid mitte ainult) teenuseid osutavate **füüsiliste isikute** koos eelnevalt kindlaksmääratud kategooriat vastavalt teenustekaubanduse üldlepingus (**GATS**) ja **Euroopa Liidu vabakaubanduslepingutes** sätestatud erikohustustele.

Uuringu raames püüti ka võrrelda, kuidas ja mil määral **kasutatakse** ELi liikmesriikides olemasolevaid **õigus- ja poliitilisi meetmeid selleks, et hõlbustada** kolmandate riikide kodanike **vastuvõtmist ja riigis viibimist** äriilistel eesmärkidel, rakendades samal ajal kaitsemeetmeid ärakasutamise vastu.

Uuring toetab **laiapõhjalisemat arutelu** investoreid ja äriomanikke (ettevõtjaid) ligimeelitava **Euroopa Liidu konkurentsivõime suurendamise üle**, käsitledes ühtlasi rahvusvaheliste töötajate liikuvust.

ETTEVÕTLUSRÄNDE ULATUS

21 liikmesriiki esitasid ajavahemiku 2009–2013 kohta statistikat **sisserändajatest investorite, äriomanike ja muude ettevõtjate** kohta. Sellist statistikat **ei koguta** siiski **süsteemiliselt** iga uuringuga hõlmatud kategooria kohta, sest paljud liikmesriigid ei tunnusta neid oma kohalikus regulatsioonis või on need kehtestanud alles hiljuti ega oma seetõttu ulatuslikku statistikat. Lisaks puudutab C-liiki viisade² andmisel põhinev statistika üldiselt kolmandate riikide kodanike laiemaid rühmi, mis raskendab seega käesoleva uuringu raames analüüsitud kategooriate täpset tuvastamist.

Olemasolevast statistikast võib järeldada, et need kategooriad moodustavad vaid väga väikese osa kõikidest sisserändajatest. **2013. aastal** anti sisserändajatest investoritele **Lätis** näiteks **94** ja **Portugalis 753** elamisloa, samal ajal kui ELi-välisele äriomanikele anti näiteks **Eestis 54** ja **Leedus 4179** elamisloa. **Suure taotluste arvuga** (nii sisserändajatest investorite kui ka sisserändajates äriomanike puhul) liikmesriikides oli taotluste **rahuldumata jätmise määr kõige madalam**.

PROGRAMMIDE TÜPOLOOGIA TULETAMINE LIIKMESRIIKIDE TAVADEST

Riikide õigusraamistikud on äriilistel eesmärkide vastu võetavate kolmandate riikide kodanike määratluse ja kategooriate ning antavate soodustuste poolest väga

² Lühiajaline viisa (C-liiki viisa) antakse üheks, kaheks või mitmeks külaskäiguks. Selle kehtivusaeg on erinev ja selline viisa võimaldab viibida riigis kuni kolm kuud kuuekuulise perioodi vältel. Vastavalt määrusele nr 539/2001 ei kohaldata teatavate kolmandate riikide kodanike suhtes viisanõuet ELi välispiiri ületamisel.

erinevad. Kuigi enamik liikmesriike, kes rakendavat poliitikat ELi-välise investorite ja äriomanike ligimeelitamiseks, **kohaldavad stiimulite andmiseks konkreetseid meetmeid ja/või kriteeriume**, ei saa neid kahte automaatselt seostada.

Olemasolevaid programme saab liigitada järgmise nelja elemendi alusel:

- ★ **stiimulid** – sisserändajatest investorite ligimeelitamiseks kohandatud poliitikameetmed, nagu turundusmeetmed, spetsiaalsed teabeportaalid, maksusoodustused;
- ★ **menetluslikud meetmed** – vastuvõtmist kiirendavad või asjaomaseid piiranguid kõrvaldavad meetmed, nagu taotluste kiirem läbivaatamine või vabastamine nn integratsioonilepingu sõlmimisest;
- ★ **kvalifikatsioonikriteeriumid** – riiki sisenemise nõuded, nagu investeeringu minimaalne suurus, kapitali olemasolu tõendamine, mõju riigi majandusele või teatavate ettevõtlus-/keeleoskuste tõendamine;
- ★ **suuremad õigused** – perekonna kiirem taasühinemine, pikaajaliste elamislubade otsene andmine või kiirem juurdepääs kodakondsusele.

Nende kombinatsioon võib anda märku sellest, kui avatud on liikmesriik kolmandate riikide kodanike sihtkategoriate suhtes ning kui ulatuslikke sihtrühmi soovib liikmesriik ligi meelitada.

Joonistel 1 ja 2 antakse visuaalne ülevaade liikmesriikidest, kes rakendavad programme, mis soodustavad sisserändajatest investorite (joonis 1) ja äriomanike (joonis 2) vastuvõtmist. Seda teavet on käsitletud punktides 2.1 ja 2.2.

Joonis 1. Sisserändajates investorite vastuvõtmist soodustavaid programme rakendavad liikmesriigid



Joonis 2. Sisserändajates äriomanike vastuvõtmist soodustavaid programme rakendavad liikmesriigid



ÄRILISTEL EESMÄRKIDEL SISSERÄNDEKANALITE ÄRAKASUTAMISE/VÄÄRKASUTAMISE VÄLTIMISEKS LIIKMESRIIKIDES RAKENDATAVAD MEETMED

Kuigi sisserändekanalite ärilistel eesmärkidel **ärakasutamise** ja **väärkasutamise** korral kasutatakse neid termineid vahet tegemata, on ärakasutamise/väärkasutamise **seireks, avastamiseks ja takistamiseks** kehtestatud meetmed vastutavate asutuste, uurimise ulatuse ning kontrollide liigi ja sageduse poolest erinevad.

Osa liikmesriike teatavad, et põhjalike kontrollide tegemise tagavad pädevad asutused, kes vastutavad kolmandate riikide kodanike vastuvõtmise eest (**BE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, PT, SE, SK, UK**), sealhulgas välisriikides paiknevad esindused (**CZ, FR, IT, LT, PL, SE, SK**), kuid teiste liikmesriikide teatel on selle ülesande täitmine pandud spetsiaalsetele asutustele.

Uuringu raames on teatatud üksikutest konkreetsetest juhtudest, kus kolmandate riikide kodanikud on investorina riiki sisenemist ära kasutanud / väärkasutanud (seoses kinnisvaraga **Lätis**). Teiste kategooriate puhul on ärakasutamise/väärkasutamise juhtudest teatatud järgmistes konkreetsetes **sektorites**: ehitus (**AT, BE, DE, FR, PL**), tootlustus/restoranid (**BE, FR, PL, UK**), IT-teenused (**AT, UK**), transport (**AT, PL**), majutusteenused (**FR,**

PL), kauplemisteenused (**FR, LT**), finantsteenused (**HU, LV**), jaemüük (**PL, UK**), põllumajandus (**BE, PL**) ja puhastusteenused (**AT**). Teatavatel juhtudel tuvastati, et sõltumatute spetsialistide tegutsemine **füüsilisest isikust ettevõtjana oli fiktiivne**.

PROGRAMMIDE MÕJU JA TULEMUSLIKKUSE HINDAMINE LIIKMESRIIKIDES

Programmide mõju **oodatavate või tehtud investeeringute** mahule on tõendatud neljas riigis (**ES, HU, LV, UK**), samal ajal kui äriomanike puhul avaldunud mõju on täheldatud rohkemates liikmesriikides (**AT, FR, ES, NL, PL, SK**). ELi-väliste äriomanike investeeringud liikmesriikides, kus andmed olid kättesaadavad, ulatusid peaaegu **8 miljardi euron** ja toetasid ligikaudu **53 000 töökoha** loomist.

Hindamisuuringute alusel on toetatud **olemasolevate riiklike lähenemisviiside muutmist** (kavandamist): näiteks on kohandatud vastuvõtukriteeriume (tavaliselt suurendades investeeringute künnist), et paremini hallata kolmandate riikide kodanike voogu (**HU, LV, NL, UK**).

LIIKMESRIIKIDE JA KOLMANDATES RIIKIDEST PÄRIT TAOTLEJATE PEAMISED PROBLEEMID

Enamik liikmesriike (**AT, BE, DE, ES, FR, HU, IE, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SK, UK**) teatasid **probleemidest** sellise poliitika kavandamisel ja rakendamisel, mis on suunatud kolmandate riikide kodanike ligimeelitamisele ja vastuvõtmisele ettevõtlusega tegelemise eesmärkidel. Osa liikmesriike tundsid muret probleemide pärast **vastumeetmete rakendamisel seoses fiktiivsete ettevõtete loomisega** kolmandate riikide kodanike poolt, kelle peamine eesmärk on lihtsalt liikmesriiki sisenemine ja seal viibimine (**AT, CZ, HU, LT, PL**) või ebaseadusliku tegevusega tegelemine (**SE**), kasutades seega ära sisseseatud kavasid.

Üks peamisi probleeme on **tasakaalu** tagamine valikuliste vastuvõtukriteeriumide vahel, mis võivad takistada ja vähendada väärkasutamist, võimaldades samal ajal siiski soodsad sisserändekanalid kolmandatest riikidest pärit tegelikele investoritele ja äriomanikele (**AT, CZ, LT, LV**). Sisserändajatest investorite ja äriomanike ligimeelitamisel on takistuseks ka **haldusmenetluste keerukus** ja koordineerimise tagamine pädevate asutuste vahel, kes vastutavad poliitika rakendamise eest (**BE, FI, FR, LT, LU, PL**).

Vastuvõtmise ja riigis viibimise protsessi etappide puhul on rändajatest taotlejad liikmesriikide teatel kritiseerinud teatavatel juhtudel haldusmenetluste keerukust. See kriitika ei puuduta alati mitte konkreetsete vastuvõtuprogrammide olemust, vaid sageli üldisemalt standardmenetlusi, mis reguleerivad sisserännet Euroopa Liitu. Mõnikord leitakse, et need menetlused on jäigad ja aeglased ning nõuavad palju tõendavaid dokumente (**DE, FI, FR, HU, LT, PL, SE**), erinevad load ja viisad ajavad taotleja tõenäoliselt segadusse (**FI, FR, LU, PL, SE**) või puudub piisav selgus (**AT, BE, LT**).

Elamiskoha nõuetega seotud menetluslikud probleemid mõjuvad tõenäoliselt **sisserändajatest investoreid** eemale tõrjuvana (**EE, NL, SK, UK**). **Investeeringute** (nt riskifondide) **ligimeelitamise** piiratud **suutlikkus võib olla tingitud ka** välismaiste otseinvesteeringute **ebapiisavast** populaarsusest (**DE**). Takistusena tajutakse ka pereliikmetele elamislubade taotlemisel esinevaid probleeme (**LU**) ja investeeringuliikide piiratud valikut (**UK**). **Sisserändajatest äriomanikud** kogevad probleeme peamiselt ettevõtte loomise algusetapis: kuigi nad on valmis looma ettevõtet, põrkuvad nad muu hulgas sellistele takistustele nagu piiratud teadmised riigist (**DE, FI, IE, PL**), keelebarjäärid (**BE, DE, FI, PL, SK**) ja suur bürokraatia (**BE, FR, LT, LU, PL, SK**). Mõningad probleemid on konkreetselt seotud **teiste ettevõtjatega** – neist osa on eri kategooriate ja teatavate liikmesriikide puhul ühised.

HEA TAVA KINDLAKSTEGEMINE LIIKMESRIIKIDES JA RIIKIDE LÄHENEMISVIISIDEST SAADUD ÕPPETUNNID

Liikmesriigid on kindlaks teinud teatavad head tavad ja õppetunnid kolmandate riikide kodanike ligimeelitamisel ja vastuvõtmisel ärilistel eesmärkidel. Need kajastavad liikmesriikide vajadust leida **viisid paindlikkuse ja kindluse tasakaalustamiseks** ning selleks, et vastata investorite ja äriomanike nõudmisele pikemate viisade ja lubade järele. Need on liigitatud järgmiselt:

- ★ sisserändajatest investoritele ja äriomanikele suunatud **programmide** (sh kohandatud ja struktureeritud teabe levitamise) **edendamine** (**BE, DE, EE, ES, HU, IE, LU, NL, PL, SE**);
- ★ sisserändajatest investoreid ja äriomanikke puudutavate **vastuvõtumenetluste lihtsustamine** (**CZ, EE, ES, FR, IE, LT, LV**);
- ★ **ärakasutamise/väärkasutamise vältimine** (**EE, LT, NL**).

3. LISATEAVE

Selle EMN Informi ja/või muude Euroopa rändevõrgustiku aspektide kohta saab küsida lisateavet e-posti aadressil HOME-EMN@ec.europa.eu.

Koostatud: mai 2015



Vastutuse välistamine. Käesoleva Informi on koostanud Euroopa rändevõrgustik (ERV), mis hõlmab Euroopa Komisjoni, Euroopa rändevõrgustiku teenusepakkujat (ICF) ja Euroopa rändevõrgustiku riiklike kontaktpunkte. Inform ei pruugi väljendada Euroopa Komisjoni, ERV teenusepakkuja (ICF) ega ERV riiklike kontaktpunktide arvamusi ja seisukohti ning selle järeldused ei ole neile siduvad. Samuti ei vastuta Euroopa Komisjon, ICF ega ERV riiklikud kontaktpunktid selle eest, kuidas esitatud teavet kasutatakse.